

# 对体制转轨时期腐败 与反腐败问题的再认识

□陈振明

## 1、腐败既是一种历史现象,又是当代的一个世界性难题

腐败并不是一种近现代的发明,而是一种历史现象。我们在各文明古国的历史典籍中可以找到大量关于腐败与反腐败的记载。公元前 19 世纪的《汉穆拉比法典》就有了比较完整的惩治腐败的法律。腐败是一种政治现象,它的产生和存在以国家(政府)权力和商品交换的产生和发展作为前提。恩格斯在考察家庭、私有制和国家的起源时指出,在原始公社解体和国家形成的过程中,随着商品交换的产生发展,掌握公共权利(从而也掌握交换权力)的氏族首领,逐渐地把这些交换来的物品当作自己的财产来支配,这就是最早的腐败。随着商品交换的进一步发展,出现了货币,因而出现了腐败的更高的形式,即权钱交易。

在现代,存在着两种腐败形式,即传统的和现代的两种形式。传统的腐败形式以高度集中的政治体制和封闭式自然经济或产品经济的存在为前提,其突出的表现是高层官员大肆侵吞国库,下属官员公开敲诈勒索,特别是赤裸裸的、公开的、直接了当和简单性。现代腐败形式指在国家干预与市场调节并存的条件下,出现的权钱交易的腐败现象,表现为寻租行为,如为获得政府订货、工程投标、许可证、产业补助金、价格优惠或其他方面的

优惠政策和自主权而给予政府官员的佣金、回扣、顾问费、信息费或其他政治捐款等。与传统腐败形式相比,现代腐败形式的腐败或寻租行为的手段隐蔽、过程复杂,难以判定。英国学者保罗·哈里森在《第三世界——苦难、曲折和希望》一书中指出,第三世界或发展中国家在引进西方市场经济时,也舶来了现代的腐败现象,即带来了理性面具伪装下的无耻贪婪和特有的虚伪。在我国,目前可以说传统的和现代的两种腐败形式并存,但更突出的是现代化寻租形式。

腐败是一种灰色的瘟疫,被人们称为一种附着于权力的咒语。当代世界各国可以说无一能幸免于腐败之害,腐败和反腐败成为一个世界性难题,而不只是发展中国家过渡时期所特有的现象。美国政坛时不时地冒出腐败丑闻,里根执政 8 年间,因腐败而辞职的高官就达二百余人;在意大利从“米兰丑闻”曝光到 1993 年 7 月,就有 3256 人涉入行贿受贿,其中地方官员 1073 人,议员 247 人,5 个执政党书记,曾七任总理的安德烈奥蒂也遭审讯;日本政坛更是腐败丑闻不断:70 年代的洛克希德事件、80 年代的里库路特事件到 90 年代的金丸信事件,1993 年 7 月 28 日,自民党一党执政之所以划上句号,沦为在野党,直接的原因就是腐败问题;香港在 70 年代以前,贪污受贿之风甚盛,只是 1974 年

廉政公署成立后,情况才有所好转;韩国高层政治人物的贪污腐败更是触目惊心,仅1989年就有七位重要人物因贪污受贿被判刑罚款,两位前总统全斗焕和卢泰愚则于最近被推上审判台。因此,即使在发达国家或地区,腐败仍然是一个严峻的政治问题。据《国际展望》1993年第23期的一篇题为“1993年廉政风暴席卷全球”的文章报道,当年全球至少有96个国家相继掀起程度不同的反腐败运动。当然,在不同时期,处于不同发展阶段的不同国家,其腐败现象的表现、范围及严重程度是不同的。

## 2. 正确把握腐败的实质及危害,进一步提高反腐倡廉的自觉性

何谓腐败?这是一个迄今为止仍没有准确定义的问题,人们对它作了许多界定,从法律所禁止的行为到违背公共利益的行为去探求腐败的全部范围,并从不同的侧面或角度去揭示它的内涵或本质特征。一种观点是以公共职位为核心,即从人们与公共职位的关系以及公职人员所承担的职责来给腐败下定义,将腐败界定为利用权力谋取不正当利益;另一种观点是以公共利益为中心,即以是否对公共利益的损害作为腐败的标准来定义腐败,认为无论在何时,只要公务人员为得到金钱或其他报酬而采取有利提供报酬者和损害公共利益的行为时,腐败就产生了。第三种观点是以市场为轴心,即从经济学的供求和交换关系的角度来给腐败下定义,这类定义将官员视为“经济人”,以本身利益的最大化为目标,当他们把公共权力或公共职位视为一种资源,通过市场交换以获得最大的收益时,就往往发生腐败现象。尽管这些定义所采取的角度不同,但是人们一般同意,腐败的实质是公共权力的滥用或公共权力的非公共运用,其最突出的表现就是以权谋私、权钱交易。通俗点讲,腐败的实质就是将人民赋予的

权力当作谋取私利的资源。

腐败是有益的还是有害的?这似是一个不言而喻的问题,然而正是这个问题构成了当代腐败与反腐败研究的一个最大的争议点。长期以来,人们一直确信,腐败本质上是一种罪恶,一种社会灾难,理应受到声讨和谴责,这是关于腐败效果的道德论观点。然而60年代以后,这一传统的观点受到了挑战,有人提出腐败有益论,可以满足某些不为人所注意的社会需求。这种理论被称为修正论或机能论。持这种论点的,大有人在:无论在外国还是在国内,无论是学界政界还是企业界都有这种理论的鼓吹者和支持者。我国目前现实生活中出现的“反腐倡廉,大家赔钱”、“不吃不喝,经济滑坡”、“经济要上,纪律要让”、“反腐败不利于改革开放”、“搞市场经济腐败不可避免”、“反腐败影响工作积极性”一类的论调以及实际工作中反腐不力、一手硬一手软的问题,实质上就是腐败有益论在理论与实践上的具体体现。腐败有益论使腐败合理化,为腐败张目,造成有利于腐败蔓延的虚无主义或犬儒主义的文化氛围,弱化党和政府廉政建设的决心和力度。腐败是一种十分有害的行为,是一种罪恶,它导致社会资源的极大浪费。严重的腐败将阻碍一个国家的现代化进程,阻碍向市场经济的转轨以及公平竞争环境的形成。它是经济发展、政治稳定和文化进步的陷阱,一旦落入这个陷阱,社会就会长期处于紊乱、停滞和低效的境地。用瑞典著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者缪尔达尔的话来说,腐败对发展极为有害,它使实际发展过程偏离,妨碍公共政策的制定和执行,降低行政运转速度,危及政权的稳定,涣散民心,并为独裁和政变铺平道路。党和国家领导人反复强调腐败的极大危害性,将党风和廉政建设提高到党和国家的生死存亡、经济发展和现代化建设事业能否取得胜利的

高度来认识。这是一种高瞻远瞩的洞见,必须加以深刻的领会,进一步提高反腐倡廉的自觉性。

### 3. 充分认识反腐败斗争的长期性和复杂性,进一步增强反腐倡廉的信心和决心

发展中国家腐败高发的时期往往是在现代化的激烈过渡以及体制转轨时期。美国著名政治学家亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》一书中认为,腐败程度与社会和经济的迅速现代化有关,处于现代化进程的国家是腐败蔓延的时期,原因在于:第一,现代化涉及到社会价值观的转换,新旧规范的冲突,为个人创造了以两种规范所不承认的方式进行活动的机会,以至出现私欲横流的局面;第二,现代化开辟了新的财力和权力来源,从而进一步助长了腐化行为,掌握新资源的新集团的崛起,一方面促使用金钱去换取政治权力的发展,另一方面又促使用政治权力去换取金钱的发展;第三,现代化在政治体制方面的转换加剧了腐化,现代化特别是后起的现代化,往往在某一阶段扩大政府的权威,增强政府对经济生活的干预。

同时,在两种经济体制(计划体制和市场体制)转换的时期,旧的计划体制及管理手段不可能马上被废除,新的市场体制不可能迅速发展和成熟起来,这就产生了大量制度、政策和措施上的漏洞,党和国家在处理政府与市场、政府与企业、政府与社会等方面的关系上遇到一系列新问题。特别是政府对经济社会生活的过多干预引发了寻租及腐败行为。当代西方经济学的公共选择理论对这种现象作了分析。依照这种理论,一切利用行政权力大发横财的活动都可以称为寻租。寻租是为了获得政府特许而垄断性地使用某种市场紧缺物资,或其他方面的政府保护所寻求的政府对现有干预政策的改变,用以保证寻租者能按自己的意愿进行生产,或阻止他人对这

类活动的侵犯。著名经济学家吴敬琏在《寻租理论与我国经济中的某些消极现象》一文中认为,现阶段我国经济领域出现的一些消极现象如不平等竞争、官倒、以权经商、利用双轨制靠差价发横财、拉关系、走后门、立项目、开试点、争取特殊政策、跑“部”钱进等都可以从寻租理论中得到解释。此外,市场经济体制虽然有利于增强人们的独立自主意识、竞争效率意识、民主法制意识和开拓创新精神,但市场自身的弱点和消极方面也会为腐败横行提供方便条件,特别是见利忘义、唯利是图、斤斤计较、等价交换侵蚀党员干部队伍。

我国目前正好处在由传统社会向现代社会的过渡和由计划体制向市场体制的过渡的“两重过渡”时期,是腐败最容易滋生蔓延的时期。这个时期的腐败具有多发性、多样性和反复性的特点,反腐败斗争的任务十分艰巨,必须靠坚定有力、持之以恒的措施,才能有效抑制腐败的蔓延。如果看不到这一点,期望通过几次严打惩治来根治腐败,那是不现实的,这容易产生急躁和悲观情绪。因此,必须看到反腐败斗争的长期性和复杂性,作好打持久战的思想准备。同时,必须认识到,目前腐败的滋长蔓延是特定历史条件的产物,腐败并不是不可逐步消除的。我们所要建立的是社会主义市场经济,社会主义制度的本质与贪污腐败水火不容,它所要求的是廉洁政府和人民公仆式的官员;而且,随着改革开放深入和市场经济体制的完善,许多产生腐败的土壤和条件就会逐步消除,腐败就会得到有效抑制乃至最终消失。只要党和国家坚定不移反腐败,广泛动员各方面的社会力量参与廉政建设,并采取正确的战略措施,廉政建设是大有希望的。邓小平同志说得好:“随着经济的发展,随着科学文化和教育水平的提高,随着民主和法制建设的加强,目前社会上那些消极的现象也必然会逐步减少并最终消除。”

我们必须看到反腐败斗争的乐观前景,进一步增强反腐倡廉的信心和决心。

#### 4. 认真分析腐败产生的深层次根源,采取积极有效的反腐败战略

诚然,腐败作为一种复杂的社会现象,它的产生、存在和蔓延的原因是多方面的。既有思想观念上的原因(如封建主义的思想残余、小农意识和资产阶级拜金主义、享乐主义和个人主义等腐朽思想的影响,理想信念的淡薄、道德失范等),又有社会条件方面的原因(如商品交换、市场经济的消极方面、社会经济条件的不足等)。但是,现阶段我国腐败现象蔓延滋长的一个主要原因是体制上的缺陷,在于两种体制转换过程中的制度缺陷。吴敬琏认为,问题的关键是,我国目前仍处于市场体制成长的阶段,双重体制并存:一方面市场制度发育程度低,市场平等竞争秩序亟待建立;另一方面,旧的体制仍有相当的影响,行政权力对微观经济活动有广泛的干预。这样,在长期计划经济的影响下,行政力量仍在管制和干预市场,某些方面已经货币化了,却没有按照平等竞争的市场原则处理当事人之间的关系,仍然广泛地实行行政审批、官员拍板的办法。于是,相当广泛地出现寻租及腐败行为。例如,80年代的双轨制为腐败(官倒)的流行创造了基础或条件。一些官员利用手中的权力,利用计划价和市场价的差额投机经营,一时间倒卖“批文”、额度成风,官倒成了最严重的腐败现象。据南方某省1987—1989年的统计,党政干部的经济违纪案件的70%以上与价格双轨制条件下的不规范市场交易有关,而随着消费品市场和生产资料市场的放开以及社会主义市场经济体制的逐步建立,商品价格双轨制范围逐步缩小,于是利用商品差价大发横财的“官倒”现象便逐步失去了存在的条件,而大大减少或削弱了。

整治腐败当然应该采取多种战略(社会

的、政治的、法律的和市场的战略),多管齐下,齐抓共管,但最关键还是要靠体制创新,既治标又治本,逐步消除腐败滋生和蔓延的土壤与条件。反腐倡廉有两种基本的思路,一是靠政治运动,或靠时不时地来一场“严打”、“惩办”;另一是靠体制创新,构筑起一个以防范为主体的反腐倡廉机制。历史经验告诉我们,在腐败横行的高发期,采取“严打”的措施是十分必要的,并能取得一定的效果,但单靠第一种思路不可能根治腐败现象,只能一时奏效、暂时抑制腐败现象,而运动一过,腐败又照样横行,甚至变本加厉。龚育之同志在《要对贪污腐败作科学的研究》一文提出了这样的问题,即改革开放以前的几十年,我国每过一段时间就要来一次反贪污腐败政治运动,从“三反”、“五反”、“四清”以及“社教”到“文革”,这其中有什么历史经验或规律性的东西应该记取呢?荣敬本同志在《腐败:权力与金钱的交换》一书的序言中对这个问题作了回答,认为在我国历次反腐败运动中都几乎把贪污同资产阶级联系在一起,而反资产阶级又同市场联系在一起;在每次反贪污的同时,就要限制商品经济,限制所谓的资产阶级法权。结果,愈是使人们“盯住政治这块肥肉”,开展政治斗争。这实际上也是一种寻租行为,造成政治的不稳定,经济停滞、贪污腐败照旧。简言之,靠政治运动来反腐败,效果有限。改革开放以后的这些年来我们更多地是靠运动式的手段,展开了几次“严打”和各种专项斗争,对抑制腐败起到了一定的威慑作用,但制度建设方面力度不够,以至于腐败现象屡禁不止,在有些地方和部门甚至有愈演愈烈的趋势。因此,我们认真分析腐败产生的深层次根源,转变思路,在采取必要的“严打”措施的同时,加大体制创新力度,逐步消除腐败滋生的土壤和条件。原西德经济学家维利·克劳斯教授在回答我国《经济社会体

制比较杂志》记者的采访时说：“整治腐败原则上有两种办法：一种是对腐败现象绳之以法，比如用严厉的惩治，设立层层严密的行政监督体系和举报站，搞群众运动等等。从国外经验来看，这种威慑作用是有限的，而且代价也相当大。另一种方法是消除腐败的诱因，比如通过放弃种种逆市场的做法，解除种种管制，取消价格双轨制，建立竞争秩序，建立公开市场等等，腐败就会基本上消失。”这段话值得我们思考。

#### 5. 正确处理好反腐败与改革发展的关系，摆正廉政建设在改革发展中的地位

如何看待反腐倡廉与改革发展尤其是体制改革或制度创新的关系，这是一个事关对反腐倡廉的态度、决心以及能否采取恰当战略的问题。一种观点将反腐倡廉与改革发展绝然对立起来，认为反腐倡廉会妨碍改革发展，因而在实际的反腐倡廉工作中采取消极应付或抵制的态度，这显然是一种十分错误的认识。另一种对这两者关系所持有的片面或模糊的认识，则把反腐倡廉仅仅看作一件软任务，仅仅理解成为改革开放和经济建设创造良好的外部社会环境的事情。也就是说，把反腐倡廉仅仅当作改革发展的一个外生变量，而不是一种内生变量。这种观点或认识导致在实际工作中将反腐倡廉游离于改革发展之外，不是将它当作改革发展尤其是体制改革的一个有机组成部分，当作社会主义民主政治建设的一项基本内容，不是当作党政部门的一项日常工作，而仅仅看作是纪检、监察和司法部门的事。

其实，反腐倡廉和经济改革发展是一种相互依赖、相互促进的关系，反腐倡廉是改革发展的一个内在变量，是体制改革有机组成部分和社会主义精神文明以及民主政治建设的一个基本目标。首先，政府管理体制改革的

目标正是要确立一个灵活、高效和廉洁的政府运行机制，这种机制的建立将有效消除腐败产生的土壤和条件，专门的监察机构和制度的建设更是体制改革的一项内容；其次，反腐倡廉也是社会主义精神文明建设的一项基本内容，党的十四大六中全会通过的《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》将反腐倡廉工作列为今后五年精神文明建设任务的首位，号召坚决制止党政机关和干部队伍中存在的消极腐败现象，进一步树立密切联系群众，勤政务实，廉洁奉公的优良党风政风。再次，反腐倡廉将创造经济发展的良好条件和环境，促进经济的持续、稳定、高速增长。

邓小平同志反复强调的一个观点是，要把反腐败和端正党风“贯穿于整个改革的过程之中”，他认为惩治腐败与改革开放和经济建设是相辅相成的，惩治腐败是改革开放和经济建设得以顺利进行的一项重要保证；他强调通过制度建设，通过经济体制和政治体制的改革来消除腐败现象，以保证经济建设和现代化事业的顺利发展。他说：“风气如果坏下去，经济搞成功又有什么意义？会在另一方面变质，反过来影响经济变质，发展下去会形成贪污、盗窃、贿赂横行的世界。”江泽民同志也指出：“经济搞得不好会垮台，经济搞上去了，如果腐败现象泛滥，贪污贿赂横行，严重脱离群众，也会垮台。”这充分说明了反腐败与改革开放、经济建设的密切联系。因此，必须将反腐败寓于改革与发展之中，依靠改革发展来遏制腐败。这决不是反腐败来冲击以经济建设为中心，妨碍经济发展，而是摆正反腐倡廉工作在改革发展中的地位，让两者相互促进、相得益彰。

（作者单位：厦门大学）